

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO
(Projeto de Lei nº 1.992/2007)
(Do Poder Executivo)

Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal -FUNPRESP, e dá outras providências.

Autor: **PODER EXECUTIVO**

Relatora: Deputado **SILVIO COSTA**

VOTO EM SEPARADO
(Da Senhora Deputada Andreia Zito)

I. RELATÓRIO

Em 2007, o Poder Executivo da União submeteu à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 1992, com o objetivo de instituir o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros do Poder Judiciário, Ministério Público (MPU) e Tribunal de Contas da União (TCU), além de fixar o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime próprio de previdência de que trata o artigo 40 da Constituição.

De acordo com a Exposição de Motivos, o objetivo básico do PL 1992 é dar seqüência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, além de estabelecer um tratamento que os autores consideram isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada. Ainda segundo o Poder Executivo, a nova situação estabelece um tratamento que consideram isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada.

O PL 1992 visa instituir esse novo modelo. Segundo a proposta, os novos servidores públicos civis federais e membros de Poder, passarão a se aposentar com valor equivalente ao “teto” do regime geral de previdência social organizado e mantido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atualmente fixado em R\$ 3.691,74.

O Projeto está dividido em cinco capítulos, denominados: "Capítulo I – Do Regime de Previdência Complementar", "Capítulo II - Da Entidade Fechada de

Previdência Complementar", "Capítulo III - Dos Planos de Benefícios", "Capítulo IV – Do Controle e da Fiscalização" e "Capítulo V - Das Disposições Finais e Transitórias".

O próprio Poder Executivo reconhece que, isoladamente, a mudança de regime terá um impacto negativo nas contas públicas no curto prazo, na medida em que o governo deixará de receber a contribuição previdenciária sobre a parcela da remuneração dos novos servidores que ingressarem no serviço público, o que implica um gasto adicional com o custeio dos aposentados e pensionistas atuais.

A administração da entidade fechada de previdência complementar do setor público far-se-á por meio da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), inaugurando figurino jurídico de fundação estatal de direito privado.

Nessas bases, a previdência complementar proposta no PL 1992 oferecerá um plano de contribuição certa e benefício incerto.

O PL 1992 nada dispõe sobre a previdência dos servidores militares das três Forças Armadas e das polícias e corpo de bombeiros do Distrito Federal, todos organizados e mantidos pela União, este último por força do artigo 21, inciso XIV da Constituição.

Os 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5,5 mil Municípios poderão aderir a planos de benefícios específicos da FUNPRESP, na qualidade de patrocinadores, desde que ofereçam garantias suficientes de recolhimento de contribuições e que a adesão alcance todos os ocupantes de cargo efetivo do ente federativo e de suas autarquias e fundações.

Pelo projeto substitutivo apresentado pelo relator, no dia 10 de agosto de 2011, o conselho deliberativo será composto de um membro indicado pela Presidência da República; um membro indicado pelo Senado Federal; e um membro indicado pelo Supremo Tribunal Federal, como representantes dos patrocinadores; e um ocupante de cargo efetivo do Poder Executivo; um ocupante de cargo efetivo da Câmara dos Deputados; e um ocupante de cargo

efetivo ou membro do Ministério Público da União, como representantes dos participantes e assistidos.

Já o conselho fiscal será composto de dois representantes dos patrocinadores, sendo um membro indicado pelo Ministério Público da União, e um membro indicado pelo Tribunal de Contas da União; e dois representantes de participantes e assistidos, sendo um membro ocupante de cargo efetivo do Poder Executivo e um membro ocupante de cargo efetivo do Poder Judiciário.

II. VOTO

De acordo com a mensagem que acompanha o Projeto de Lei e a Exposição de Motivos Interministerial nº 97/MP/MPS/MF, de 16 de maio de 2007, assinada pelos Ministros do Planejamento, Previdência Social e Fazenda, o objetivo básico do PL 1992 é implementar o regime de previdência complementar para o servidor público e membro de Poder federal, dando seqüência à reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Ainda segundo os Ministros, a nova situação estabelece um tratamento que consideram isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada.

Em paralelo, objetiva reduzir o volume de recursos públicos alocados à previdência do servidor público, de forma a permitir o aumento da capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais; e proporcionar tratamento isonômico entre os trabalhadores do setor público e os da iniciativa privada.

Afirmam os próprios Ministros que, isoladamente, a mudança de regime terá um impacto negativo nas contas públicas no curto prazo, na medida em que o governo deixará de receber a contribuição sobre a parcela da remuneração do servidor que ingressar no serviço público, o que implica um gasto adicional com o custeio dos aposentados e pensionistas atuais.

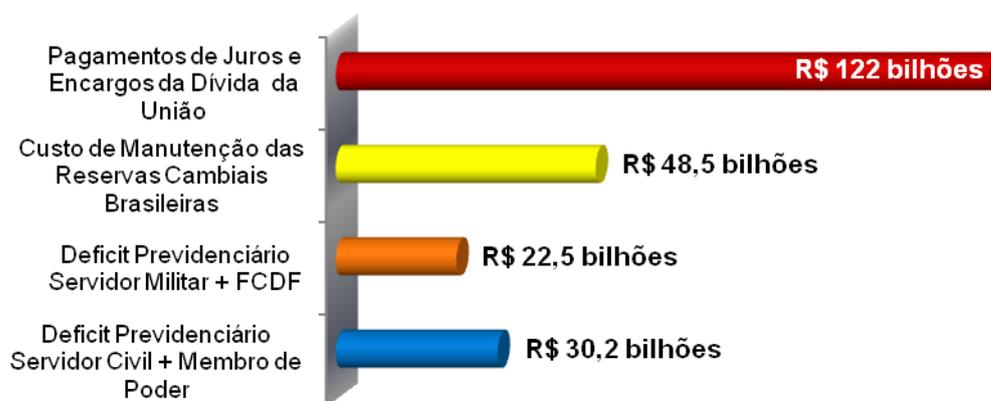
A proposta nos parece, no mínimo, precipitada, já que os dois únicos exemplos maduros na América Latina, o Chile e a Argentina, na prática, ao implantarem seus regimes de previdência complementar, tidos à época como a solução para todos os males, submeteram o Estado e a sociedade ao esforço relevante no sentido de financiar as novas poupanças que se constituíam junto à iniciativa privada, e, ao final, o Estado **chileno** voltou a financiar, pelo menos em parte, as aposentadorias daqueles que ao longo de décadas contribuíram para uma aposentadoria complementar privada e, por ocasião da percepção do benefício indefinido, foram relegados à condição de miserabilidade.

Na **Argentina**, o Governo, percebendo que a crise de setembro de 2008 havia atingido duramente aos fundos de aposentadoria e pensão, decidiu

pela estatização dos mesmos, como meio de assegurar aos cofres públicos um mínimo de condições de garantir a aposentadoria de seus nacionais.

No Brasil, os riscos são os mesmos, ou até maiores. Em 2010, o *deficit* da União com aposentadorias e pensões do setor público atingiu R\$ 52,7 bilhões, conforme dados divulgados nos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal publicados na página do Tesouro Nacional. Esse montante, porém, não se refere apenas aos gastos dos servidores públicos civis federais e membros de Poder, os únicos que serão alcançados pela previdência complementar proposta pelo PL 1992.

Em 2010, a União apresentou gastos da ordem de R\$ 233,2 bilhões, assim distribuídos:



Fonte: Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e Notícia do Valor Econômico de 12/08/2011

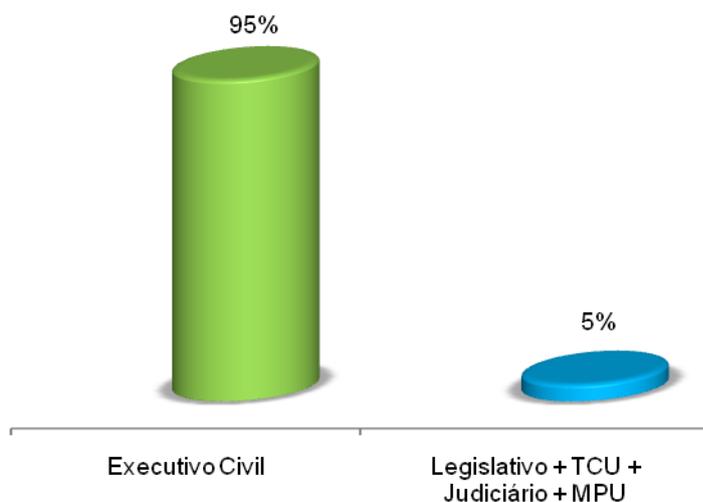
O gasto da União com reformas e pensões dos militares federais foi da grandeza de R\$ 21,4 bilhões, enquanto a arrecadação das respectivas contribuições previdenciárias não passou de R\$ 1,8 bilhão, gerando um deficit na previdência militar de 91,59%. Os militares, porém, não são regidos pelo regime próprio de que trata o artigo 40 da Constituição, razão pela qual não foram alcançados pela Emenda nº 41, de 2003, e pelo projeto de previdência complementar que se pretende instituir.

Com resultado previdenciário negativo da ordem de R\$ 19,6 bilhões, os servidores militares respondem por 37% dos R\$ 52,7 bilhões, valor este apresentado equivocadamente como argumento para aprovação do PL 1992.

No exercício passado, a União também realizou gastos de R\$ 2,9 bilhões com aposentadorias e pensões de servidores do Distrito Federal pagos pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), fundo federal que figura no orçamento da União. Esse gasto corresponde a 5,5% do déficit de R\$ 52,7 bilhões que está sendo apresentado para justificar a aprovação do PL 1992 e nada se propõe para resolver esse que é um déficit crescente para União.

O deficit previdenciário a cargo da União com o pagamento de aposentadorias e pensões do Distrito Federal é quase o dobro da soma do deficit apurado com aposentadorias e pensões dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, órgãos com capilaridade nacional, que não chega a 3% dos R\$ 52,7 bilhões do deficit global.

O regime próprio dos servidores público civis federais e membros de Poder apresenta um deficit de R\$ 30,2 bilhões tão-somente, assim distribuído:



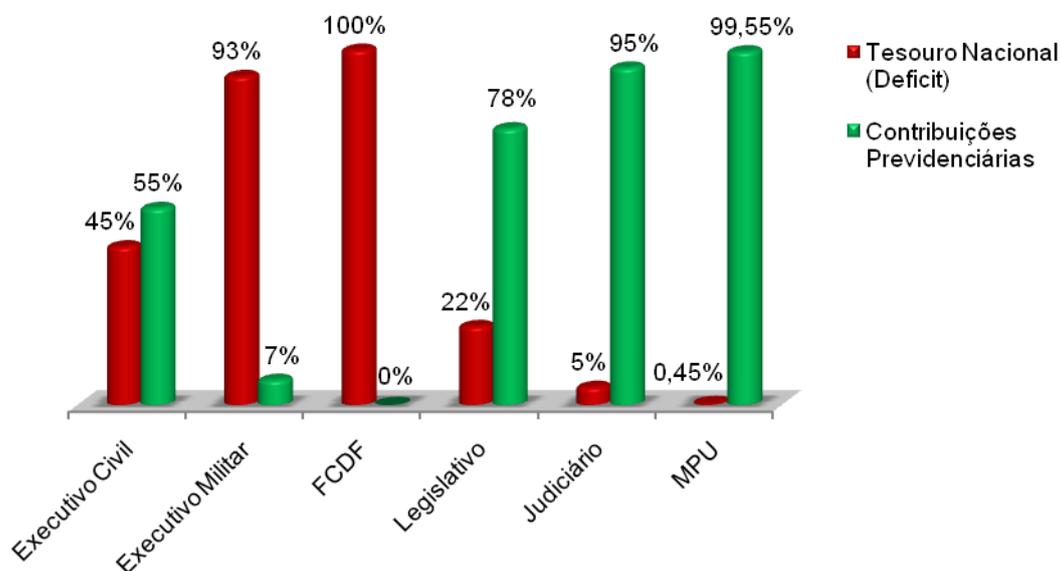
Fonte: Relatórios Resumido de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal da União de 2010.

Registre-se que boa parte do montante do deficit do Poder Executivo civil tem origem na incorporação, ao regime próprio de previdência pública da União, de cerca de 650 mil empregados celetistas por força da Constituição de 1988, que instituiu o Regime Jurídico Único, regulamentado pela Lei nº 8.112, de 1990, na esfera federal.

São servidores que se aposentam pelo regime próprio sem que o regime geral de previdência social, organizado e mantido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) faça a compensação financeira devida, como determina o artigo 201, § 9º da Constituição.

O resultado da previdência no âmbito dos Poderes Judiciário, Legislativo e do Ministério Público da União, órgãos com capilaridade nacional, com deficit de apenas R\$ 1,5 bilhão, demonstra que as instituições públicas federais, historicamente organizadas em carreiras estatutárias, tendem à sustentabilidade do regime próprio de previdência pública.

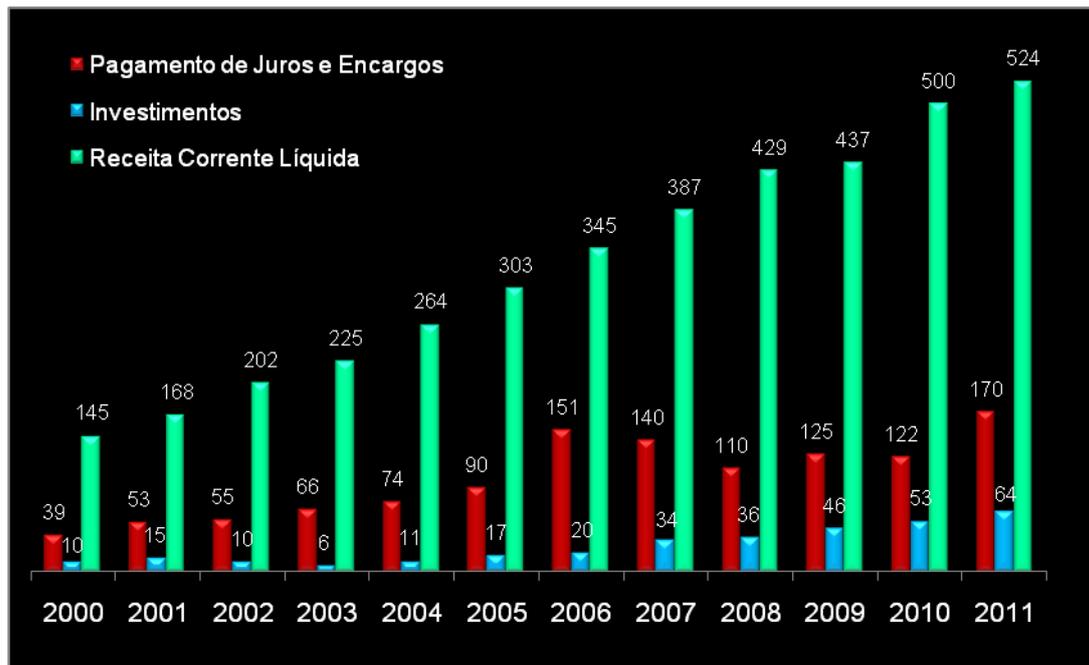
O gráfico seguinte, elaborado a partir de dados do Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário e Relatório Resumido da União do mesmo período, demonstra essa sustentabilidade:



Fonte: Acórdão nº 352/2008-TCU/Plenário

Sob a alegação de que vai reduzir os gastos com a previdência pública - o que não é verdade -, o Poder Executivo não mede esforços para aprovar o PL 1992, ainda que os reflexos dessa medida sejam a fragilização das carreiras e o desmonte do serviço público.

Em contrapartida, não se observa o mesmo empenho do Governo para conter o pagamento dos juros e encargos da dívida. Dados divulgados pelo próprio Governo revelam gastos extraordinários da União com pagamento dos juros e encargos da dívida, os quais consomem boa parte da receita corrente líquida federal, conforme gráfico:



Fonte: Balanço Orçamentário dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) da União de 2000 a 2011

Notas: (1) Valores em bilhões de reais; (2) Os valores de 2011 referem-se às dotações atualizadas consignadas no RREO do 3º bimestre. Nos demais exercícios, levaram-se em consideração os valores empenhados no exercício.

Enquanto a receita corrente líquida federal apresentou um incremento de 261% no período de 2000-2011, o que não é desprezível, os gastos da União com pagamento de juros e encargos da dívida aumentaram cerca de 336% no mesmo período, podendo chegar a R\$ 170 bilhões em 2011.

A decisão política de capitalizar (poupar) no mercado de capitais as contribuições previdenciárias dos novos servidores e membros de Poder não tem apenas impacto financeiro, que forçará o aumento da carga tributária.

A medida também terá impactos fiscais, já que as despesas com aposentadorias e pensões pagas - e somente as que forem pagas - com os recursos das contribuições previdenciárias podem ser deduzidas para fins de cálculo do limite de pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse risco é maior nas Casas do Legislativo Federal, nos Tribunais do Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União, já que nesses órgãos a maior parte das despesas com aposentadorias e pensões é paga com os recursos das contribuições previdenciárias, os quais passarão a formar poupança no mercado de capitais.

Ocorre que, se o Poder ou órgão autônomo descumprir o limite de pessoal, enquanto perdurar o excesso, ficará proibido de contratar novos servidores e conceder quaisquer aumentos. O ente da Federação, no caso a União, também fica impedido de realizar operações de crédito. Estados e Municípios, além de não realizarem operações de crédito, também deixam de receber transferências da União, por força do artigo 169, § 2º da Constituição.

Para eliminar o excesso da despesa com pessoal, o Poder ou órgão que ultrapassar o limite deve adotar as providências constitucionais, que se resumem na redução de pelo menos 20% da despesa com cargos em comissão, exoneração de servidores não-estáveis e, por fim, demissão de servidores estáveis.

O titular do Poder ou órgão que não adotar as medidas para reconduzir a despesa com pessoal ao limite fica sujeito à multa de 30% dos vencimentos anuais aplicada pelos Tribunais de Contas, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 10.028, de 2000.

A própria exposição de motivos que apresenta o projeto à Câmara dos Deputados prevê os impactos no plano financeiro, com o aumento dos custos durante a transição, o que resultaria no inevitável aumento de tributos.

O que o Poder Executivo não considera - e que é o mais grave - são os riscos de desequilíbrio fiscal, já que a destinação das contribuições previdenciárias vinculadas ao regime próprio para pagamento das aposentadorias e pensões impacta, diretamente, a apuração do limite de pessoal repartido entre os Poderes e órgãos autônomos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Proposto nessas bases, os efeitos do PL 1992 farão com que seja desencadeada uma série de pressões para alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um dos principais normativos brasileiros e que deve ser preservado.

O regime de previdência dos servidores não tem como objetivo gerar poupança para o mercado de capitais. Deve ter como premissa básica garantir direitos dos servidores e membros de Poder assegurados pelo artigo 40 da Constituição.

O direito à aposentadoria pública, observados os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, faz parte da cesta de benefícios de um regime administrativo delineado constitucionalmente para atrair profissionais preparados e comprometidos em servir e proteger o Estado brasileiro.

Para garantir o equilíbrio do sistema público, os servidores públicos civis e membros de Poder contribuem com elevada parcela de seus ganhos mensais, sujeitos a uma alíquota mínima de 11% que incide sobre a remuneração integral, o que não ocorre com trabalhadores do setor privado, sujeitos a uma contribuição mensal que não passa de R\$ 406,00.

Além desses aspectos, o PL 1992 traz em sua essência um forte caráter de desigualdade de gênero, além de eliminar direitos consagrados na

Constituição de 1988. Servidoras, professoras, professores, delegados, policiais e deficientes, a quem a Constituição garante aposentadoria com tempo reduzido de contribuição, não conseguirão benefícios dignos da previdência complementar que aproximem seus benefícios aos ganhos em atividade, em face dessa redução do período de contribuição.

As aposentadorias por acidente de trabalho ou moléstia grave ou contagiosa definida em lei também ficarão comprometidas, garantindo-se a integralidade somente da parcela a cargo do regime próprio, que ficará limitada a R\$ 3.691,74. Para a previdência complementar, quanto menor o tempo de contribuição, por qualquer que seja a razão, menor serão as reservas financeiras, único fator considerado pelo mercado financeiro que pauta o funcionamento do sistema;

Sem direito a fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS), participação nos resultados e outros direitos trabalhistas assegurados apenas aos celetistas, o projeto - ao equiparar trabalhadores do setor privado e servidores públicos civis e membros de Poder apenas no plano previdenciário - tornará os cargos efetivos e dos membros de Poder pouco atraentes para os bons profissionais do mercado, fragilizando carreiras essenciais para o funcionamento e defesa do Estado, como as de delegado, policial, auditor, procurador, promotor, magistrado, ministro da cúpula do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, médico, professores, etc, cuja fragilização representa, em última instância, o desmonte e a fragilização do Estado brasileiro.

VOTO, pelos motivos expostos, pela **REJEIÇÃO** do PL 1.992, de 2007.

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2011.

Deputada Andreia Zito
PSDB/RJ